

Áreas metropolitanas en Chile. Un problema multiescalar

Metropolitan areas in Chile. A multi-scale problem

Gaspar Fouré Carloza

Departament de Geografia, Facultat de Filosofia i Lletres, Universitat Autònoma de Barcelona.
gaspar.foure@gmail.com

Daniela Sepúlveda Hueica

Departamento de Geografía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Alberto Hurtado.
danielavsepulvedah@gmail.com

Palabras clave: conurbaciones, conurbación normativa, conurbación potencial, sistemas urbanos, administración metropolitana.

Resumen:

Los procesos de crecimiento urbano establecen diversos desafíos a los gobiernos locales, sobre todo si dichos procesos son conducentes a la metropolización intercomunal, cuyas problemáticas requieren de soluciones consensuadas entre los gobiernos locales involucrados. Para hacer frente a este proceso de metropolización y sus desafíos en Chile, en el año 2018 la Ley N°21.074 sobre fortalecimiento de la regionalización, crea y le otorga la administración de las áreas metropolitanas a los gobiernos regionales, con el objeto de coordinar las políticas públicas metropolitanas, considerando ciertas condiciones legales para el establecimiento de un área metropolitana. La investigación demuestra que al revisar dichas condiciones y contrastarlas con la realidad territorial, tales condiciones excluyen a conurbaciones intercomunales o áreas metropolitanas de menor tamaño, pero con las mismas problemáticas que apunta resolver la Ley N°21.074, de cuyo análisis se presenta como resultado una clasificación de áreas metropolitanas según la realidad territorial chilena, como insumo para la formulación de políticas públicas en la materia.

Keywords: conurbations, normative conurbation, potential conurbation, urban systems, metropolitan administration.

Summary:

Urban growth processes pose various challenges to local governments, especially if these processes are conducive to inter-communal metropolization, whose problems require consensual solutions among the local governments involved. In order to face this metropolization process and its challenges in Chile, in 2018 Law No. 21,074 on strengthening regionalization creates and grants the administration of metropolitan areas to regional governments, in order to coordinate the metropolitan public policies, considering certain legal conditions for the establishment of a metropolitan area. The research shows that when reviewing these conditions and contrasting them with the territorial reality, such conditions exclude inter-communal conurbations or smaller metropolitan areas, but with the same problems that Law No. 21,074 aims to resolve, the analysis of which results in a classification of metropolitan areas according to the Chilean territorial reality, as input for the formulation of public policies on the matter.

1. Procesos de conurbación y la configuración de áreas metropolitanas como territorios de administración en Chile

En los últimos setenta años, la distribución de la población en el territorio chileno ha experimentado un exponencial crecimiento urbano, en desmedro de los espacios rurales. En el año 1940 la población urbana correspondía al 52,5% del total país, superando por primera vez en una medición censal a la población rural, y alcanzando en el año 2017 el 87% del total país, lo que demuestra una fuerte gravitación y crecimiento urbano en los últimos ochenta años (Centro Latinoamericano de Demografía, 1972, p. ii; Dirección de Estadísticas y Censos, 1960, pp. 124, 127; Instituto Nacional de Estadísticas, 2009, p. 178).

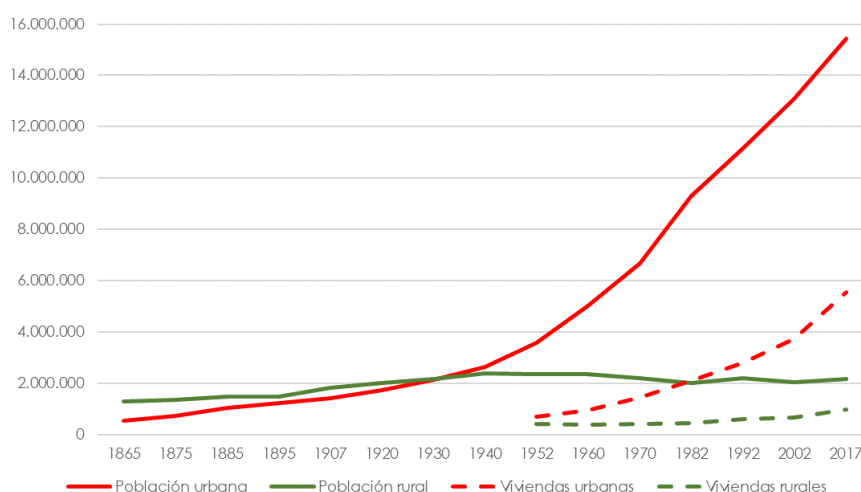


Gráfico 1. Chile. Población y vivienda urbana y rural según resultados censales. Período 1865-2017. Fuente: elaboración propia, con datos del Instituto Nacional de Estadísticas (1970, p. 4, 1983a, pp. 67, 72, 77, 1983b, 1993, 2003, 2009, pp. 176, 178, 2018, 2019b), Dirección General de Estadísticas (1931, pp. 15, 36), Dirección de Estadísticas y Censos (1960, pp. 124, 127), Servicio Nacional de Estadísticas y Censos (1953, p. 39), Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (1972, p. ii).

Una de las manifestaciones de ese crecimiento urbano son las relaciones urbanas jerárquicas resultantes entre asentamientos y sus procesos de conurbación. En el año 2013 la OECD identifica en el sistema de asentamientos humanos chileno 26 áreas urbanas funcionales, encabezadas por Santiago, como una gran área metropolitana; Valparaíso y Concepción, como áreas metropolitanas de menor tamaño, junto con ocho áreas urbanas de tamaño medio y quince áreas urbanas pequeñas (OECD, 2013, p. 37), cada una conformando una área urbana funcional, con relaciones entre áreas urbanas núcleo y áreas urbanas u otros asentamientos que forman parte de su hinterland (OECD, 2013, p. 35).

En complemento a la identificación de áreas urbanas funcionales planteadas por la OECD, Orellana (2013) propone clasificar las áreas urbanas conurbadas según el tamaño demográfico y espacial de la conurbación y su escala de importancia relativa. De este modo, clasifica a los principales sistemas de asentamientos urbanos en cuatro tipologías jerárquicas, las que al igual que lo planteado por la OECD, confirman la necesidad de entender al sistema de asentamientos urbanos chileno como uno que propende a las relaciones jerárquicas entre centros y a la conurbación de asentamientos con dependencia administrativa intercomunal.

Región.	Núcleo central principal (o de referencia).	Tipo de área metropolitana	Número de comunas.
Tarapacá.	Iquique.	Regional.	2
Antofagasta.	Antofagasta.	Interregional.	2
Atacama.	Copiapó.	Regional.	2
Coquimbo.	Coquimbo.	Regional.	2
Valparaíso.	Valparaíso.	Interregional.	5
	Quillota.	Provincial.	4
	San Antonio.	Provincial.	4
Metropolitana.	Santiago.	Nacional.	47
O'Higgins.	Rancagua.	Regional.	2
Maule.	Talca.	Regional.	4
	Curicó.	Provincial.	3
Ñuble.	Chillán.	Regional.	2
Biobío.	Concepción.	Interregional.	11
	Los Ángeles.	Provincial.	2
La Araucanía.	Temuco.	Regional.	2
Los Lagos.	Puerto Montt.	Regional.	2

Tabla 1. Chile. Clasificación de áreas metropolitanas chilenas al año 2020, adaptación de Orellana (2013). Fuente: elaboración propia.

La identificación de conurbaciones planteadas por OECD (2013) y Orellana (2013) son, de alguna forma, reafirmadas por los resultados del XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda (en adelante "Censo 2017"), el cual determinó que los centros urbanos, ciudades y pueblos, concentran el 87% de la población total del país, emplazada en 270 ciudades¹ y 289 pueblos², entre los cuales se definen 22 conurbaciones³, sin establecerse su clasificación espacial como áreas metropolitanas, ni sus jerarquías o niveles de importancia, pero demostrando la evidente diferenciación según peso demográfico entre conurbaciones intercomunales (Instituto Nacional de Estadísticas, 2019a).

Región.	Conurbación.	Habitantes.
Tarapacá.	Iquique – Alto Hospicio.	293.068
Coquimbo.	La Serena – Coquimbo.	399.450
Valparaíso.	Gran Valparaíso*.	896.528
	Quillota – La Cruz – La Calera – Hijuelas.	149.159
	San Antonio – Cartagena – Las Cruces – Santo Domingo.	118.668
	Los Andes – Calle Larga.	69.041
	San Felipe – Villa Los Almendros – Santa María.	64.543
	Limache – Olmué.	50.998
	Algarrobo – El Quisco – El Tabo.	32.631
Metropolitana.	Gran Santiago**.	6.139.087
O'Higgins.	Rancagua – Machalí – Gultro – Los Lirios.	290.029
	Las Cabras – Punta de Diamante.	8.072
	Doñihue – Coltauco.	7.449
Maule.	Talca – Culenar.	236.347
Ñuble.	Chillán – Chillán Viejo.	191.629
Biobío.	Gran Concepción***.	719.944
	Laja – San Rosendo.	18.947
La Araucanía.	Temuco – Padre Las Casas.	277.529

*: corresponde a los centros urbanos de Valparaíso, Viña del Mar, Concón, Quilpué y Villa Alemana. **: corresponde a los centros urbanos de la Provincia de Santiago, junto con Puente Alto, Pirque, La Obra - Las Vertientes (San José de Maipo), Valle Grande (Lampa), San Bernardo y Padre Hurtado. ***: corresponde a los centros urbanos de Concepción, Chiguayante, Hualpén, Penco, San Pedro de la Paz, Talcahuano.

Tabla 2. Chile. Principales conurbaciones según resultados del Censo 2017. Fuente: elaboración propia, con datos del Instituto Nacional de Estadísticas.

En consideración a los planteamientos de OECD (2013), Orellana (2013) y a los resultados entregados por el Censo 2017, es posible observar que el proceso de conurbación de los asentamientos urbanos en Chile se encuentra en diversas fases, siendo consolidado y de importancia nacional o interregional en las grandes áreas metropolitanas (Santiago, Concepción y Valparaíso), pero también en una fase inicial para otras conurbaciones de menor rango o de escala comunal y que, en todos los casos ya señalados, poseen como factor común que dichas conurbaciones intercomunales requieren de políticas públicas que permitan una

institucionalidad especial, para planificar y gestionar soluciones que satisfagan sus necesidades urbanas básicas, implicando, a lo menos, la coordinación entre las autoridades y equipos técnicos de los municipios involucrados.

Respondiendo a que entre dichas conurbaciones intercomunales existen algunas con una significativa importancia gravitatoria territorial y peso demográfico específico, la Ley N°19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (en adelante “LOCGAR”), mediante su actualización a través de la Ley N°21.074 sobre Fortalecimiento de la Regionalización del País, publicada en el mes de febrero de 2018 (en adelante “LOCGAR 2018”), le asigna a los gobiernos regionales la posibilidad de administrar conurbaciones intercomunales como áreas metropolitanas. Para este efecto “en cada región podrán constituirse una o más áreas metropolitanas que serán administradas por el gobierno regional respectivo con el objeto de coordinar las políticas públicas en un territorio urbano” (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2018, p. 17, art. 104 bis). En este contexto, la LOCGAR 2018 define como área metropolitana:

la extensión territorial formada por dos o más comunas de una misma región, unidas entre sí por un continuo de construcciones urbanas que comparten la utilización de diversos elementos de infraestructura y servicios urbanos y que, en su conjunto, superen los doscientos cincuenta mil habitantes. (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2018, p. 17, art. 104 bis)

Además, la LOCGAR 2018 plantea que en la constitución de un área metropolitana se especificarán “las competencias que le serán transferidas a los gobiernos regionales, en forma temporal o definitiva, en las áreas de transporte, inversiones en vivienda, medio ambiente y obras públicas, que sean indispensables para la efectiva administración del área que se constituye” (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2018, p. 17, art. 104 quáter), siendo estas las problemáticas basales identificadas como necesarias de resolver por esta política metropolitana contenida en dicha normativa.

Para regular la implementación de estas indicaciones legales, en 2019 el Ministerio del Interior y Seguridad Pública aprobó el Decreto N°98, que contiene el reglamento que fija los estándares mínimos para el establecimiento de las áreas metropolitanas y que establece normas para su constitución⁴, el cual se decreta debido a, entre otros considerandos, “la necesidad de definir una nueva forma de afrontar y atender los problemas derivados del crecimiento de las grandes áreas urbanas que involucran a más de una comuna”, por lo que “se hace relevante fomentar políticas públicas focalizadas en abordar de manera coordinada y colaborativa, entre los actores locales, la planificación y gestión metropolitana, asegurando que la toma de decisiones ocurra dentro del territorio” (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2019). Dicho decreto indica que para establecer formalmente un área metropolitana es necesario cumplir con cuatro condiciones legales contenidas en su artículo 4°, siendo estas relativas a la extensión territorial, umbral demográfico, continuo de construcciones urbanas y utilización conjunta de diversos elementos de infraestructura y servicios urbanos⁵.

1. Extensión territorial.	2. Umbral demográfico.	3. Continuo de construcciones urbanas.	4. Utilización conjunta de diversos elementos de infraestructura y servicios urbanos.
1.1 Área intercomunal conformada por dos o más comunas de la misma región.	2.1 Área intercomunal conformada por comunas que en su conjunto supere la cantidad de 250.000 habitantes.	3.1 Área intercomunal con conurbaciones cuya extensión territorial debe estar conformada por edificaciones y/o elementos de infraestructura con contigüidad intercomunal.	4.1 Conurbaciones intercomunales con un conjunto de elementos de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos con escala de influencia intercomunal.
1.2 Área intercomunal conformada por comunas que no colinden con comunas que sean parte de otra área metropolitana.	2.2 Condición demográfica según datos censales vigentes.	3.2 Conurbaciones intercomunales con edificaciones que alberguen funciones urbanas.	4.2 Conjunto de elementos de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos que permitan reconocer, generar y compartir funciones complementarias entre comunas.

Tabla 3. Cuatro condiciones legales para el establecimiento de áreas metropolitanas en Chile, según normativa metropolitana vigente. Fuente: elaboración propia, con datos del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2019).

Si bien es destacable que ya existan políticas públicas orientadas al tratamiento metropolitano de conurbaciones intercomunales, preocupa el enfoque de algunas de las condiciones legales planteadas. Como muestra de ello, siguiendo la estructura de condiciones planteada por la tabla anterior y sólo considerando las relativas a extensión territorial y umbral demográfico, la condición 1.2 plantea que un área metropolitana debe estar situada en un área intercomunal conformada por comunas que no colinden con aquellas que ya sean parte de otra área metropolitana, lo que en estricto rigor propicia la concentración intrarregional en la gestión metropolitana, no permitiendo que sistemas urbanos intercomunales de una misma región puedan constituirse en áreas metropolitanas con administraciones independientes.

A su vez, la condición 2.1 plantea que un área metropolitana debe estar situada en un área intercomunal conformada por comunas que en su conjunto supere la cantidad de 250.000 habitantes, lo cual directamente excluye a todos los sistemas urbanos intercomunales con características metropolitanas que no superan ese umbral demográfico, pero que no son ajenas a las problemáticas y complejidades propias de las conurbaciones intercomunales. Junto con lo anterior, en la condición 2.2 se plantea que tal condición demográfica sólo podrá acreditarse según datos censales vigentes, lo que restringe a conurbaciones que según el último censo oficial y vigente tengan una cantidad de habitantes inferior pero cercana al umbral demográfico establecido en la condición 2.1.

Ejemplo de ello, la conurbación Chillán – Chillán Viejo cuenta con un área intercomunal de 215.646 habitantes según el Censo 2017, último censo oficial y vigente, por lo que este sistema urbano tendría que esperar por un nuevo levantamiento censal oficial, que suele ser cada diez años⁶, para cumplir con el umbral exigido, sin permitir, como un mecanismo válido, el monitoreo del crecimiento demográfico intercomunal con datos municipales y/o sectoriales, que determine un año específico de cumplimiento de la condición 2.1 y que establezca la necesidad de levantar un censo abreviado oficial intercomunal en dicho año, sólo para efectos de acreditar el cumplimiento de la condición 2.2 y así calificar oportunamente para ser declarada como área metropolitana.

Ante esto se evidencia, principalmente, que las condiciones que establece la LOCGAR 2018 y el Decreto N°98 (en adelante “normativa metropolitana vigente”) para conformar, o declarar, un área metropolitana, desconoce que el tratamiento de sistemas urbanos intercomunales es un problema multiescalar, ya que excluye potenciales áreas metropolitanas de menor tamaño, pero con las mismas problemáticas que apunta resolver dicha normativa, lo que amerita demostrar el impacto real de inclusión y exclusión que esta política pública presenta en el sistema de asentamientos humanos chileno, en consideración a que estamos frente a una acción pública sin precedentes en la materia en Chile.

2. Exclusión de áreas metropolitanas menores: repensar el concepto según la realidad territorial nacional

Con lo planteado, es necesario comprobar teóricamente los aspectos conceptuales relativos a conurbaciones y áreas metropolitanas, como también identificar algunas referencias internacionales sobre la materia.

Como se observa, la normativa metropolitana vigente quiere sostener un área metropolitana sólo por la existencia de conurbaciones intercomunales con peso demográfico y gravitación urbana relevante, sin considerar las diferencias conceptuales entre conurbación y área metropolitana, ya que según Pujadas y Font (1998, p. 328) en la primera prevalece el concepto más morfológico de la proximidad territorial, y en la segunda prevalecen las interrelaciones entre sus núcleos.

Esto demuestra que la política pública metropolitana en cuestión se sustenta en un idea de metropolización fuertemente influenciada por la génesis regionalista del concepto, debido a que en la fase inicial de la regionalización del país, impulsada en 1974, se estableció que sería organizado territorialmente en doce regiones y “un área metropolitana” (Ministerio del Interior, 1974, p. 1, artículo 1º), denominada “Área Metropolitana de Santiago”, la que a posterior se renombró como “Región Metropolitana de Santiago”, utilizando el concepto “metropolitano” para describir un estado de evolución urbana más propio del concepto de conurbación, y que en este caso correspondía a una conurbación intercomunal de grandes proporciones, configurando una gran ciudad que es fruto de la excesiva concentración del poder político y económico del país.

Vale precisar que el concepto de conurbación es acuñado por Geddes en el año 1915 como una “forma de crecimiento espacial de la ciudad que llega a formar una gran extensión edificada, en la que la continuidad

física es un aspecto fundamental que no impide, sin embargo, diferenciar las distintas ciudades que forman parte del conglomerado" (Geddes, citado por Pujadas y Font, 1998, p. 328).

Por su parte, para comprender el concepto de área metropolitana, Barrero (1993, p. 55) plantea que "no existe una definición globalmente aceptada de lo que debe entenderse como área metropolitana", aunque si se puede precisar que desde la década de 1850 el concepto surge en Estados Unidos, siendo recogido oficialmente en el censo de la Oficina Federal de 1910 y 1920, definiéndose como "zona metropolitana", aquella que contaba con una ciudad central de más de 200.000 habitantes, sin estar incluida en el radio de influencia de otra gran población o zona similar, considerando un radio de influencia de 10 millas y una densidad de población mínima de 150 habitantes por milla cuadrada⁷ (Barrero Rodríguez, 1993, pp. 57-58; de Esteban, 1981, p. 25). Posteriormente, y debido a la necesidad de incorporar matices y nuevas variables a la definición, en 1930 y 1940 se adoptó el criterio de la densidad ininterrumpida para considerar como "zona metropolitana" a aquella que en una de sus ciudades centrales había por lo menos 50.000 habitantes, donde el total de la zona debía llegar a los 100.000 habitantes, manteniéndose la misma densidad de habitantes mínima (150 hab./km²) y en 1950 se adopta el concepto de "Standard Metropolitan Area" (SMA), comprendido como un condado o grupo de condados contiguos, con a lo menos una ciudad de 50.000 habitantes o varias ciudades gemelas con una población mínima acumulada de 50.000, siempre que estén social y económicamente integrados a la ciudad central (de Esteban, 1981, pp. 25-26).

Tales criterios de referencia también fueron considerados en otros países, como ocurre en el caso español. Navarro (2009, p. 166) sugiere que "el intento más completo para definir y delimitar las áreas metropolitanas españolas ha sido llevado a cabo por la Dirección General de Vivienda y Urbanismo", quienes en el marco de la elaboración del Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas en España, publicado en 1998 y revisado en 2000 y 2004, conformaron una definición basada en información censal, considerando como criterios que el número de habitantes del núcleo de la ciudad central supere los 50.000 habitantes y los municipios adyacentes posean más de 1.000 habitantes, siendo una definición aún considerada actualmente para identificación de grandes áreas urbanas (Ministerio de Fomento, 2018, p. 1).

Esto demuestra que para considerar una conurbación o un sistema de asentamientos intercomunal como área metropolitana es comprensible establecer inicialmente un umbral demográfico menor que el planteado por la condición 2.1 establecida en el Decreto N°98, siendo esta, sin lugar a dudas, una barrera demográfica que no se justifica por ser desproporcionada, considerando que en Chile nos encontramos en una etapa inicial de la aplicación de políticas públicas en la materia. Al respecto, y en relación a cómo se abordan las políticas públicas relacionadas con el planeamiento y la gestión urbana, Orellana (2013) ya planteaba en el año 2013 que en Chile:

hace más de una década se camina un poco a ciegas en materia de desarrollo urbano, donde tanto el sector público y el sector privado han carecido de definiciones sobre cómo debemos hacer las ciudades para este nuevo siglo. (Orellana Ossandón, 2013, p. 2)

Esta afirmación sigue siendo aplicable a la realidad de las políticas públicas actuales, ya que ante la situación expuesta, se puede fundamentar que las condiciones legales establecidas en la normativa metropolitana vigente se distancian de las definiciones y criterios iniciales establecidos para determinar áreas metropolitanas en otros países, sobre todo considerando que estamos frente a una política pública sin precedentes en nuestro país, que da inicio a la institucionalidad en la materia, lo que debería incorporar consideraciones propias de nuestro estado de desarrollo urbano y metropolitano.

Por otra parte, considerar un umbral demográfico menor ayudaría a gestionar de manera temprana conurbaciones incipientes o potenciales, facilitándose la posibilidad de implementar para ellas un planeamiento preactivo y proactivo (Moliní, 1995) ya que al existir un proceso de conurbación incipiente o potencial habría mayor disponibilidad de recursos territoriales para provocar y dominar un proceso de metropolización deseado, anticipándose a sus demandas y conflictos, con un esfuerzo simultáneo entre la transformación territorial, el aprovechamiento de las oportunidades y la modificación de las tendencias tradicionales de metropolización, en un contexto metropolitano en etapa temprana, ya que,

si se acepta que la actual metamorfosis urbana está condicionada estructuralmente por tendencias constitutivas de la nueva dinámica de acumulación y crecimiento, es lógico prever que toda propuesta de transformación que busque impulsar un cambio radical en la configuración actual de estas áreas metropolitanas, deberá considerar necesariamente la previa modificación de dichas tendencias -y, por lo tanto, de los factores que las determinan-, desde que son ellas las que modulan la transición hacia esa nueva forma urbana." (de Mattos, 2010, p. 101)

Desde allí, resulta relevante considerar el concepto de 'ciudad difusa', acuñado por Francesco Indovina (1990), que representa la condición actual de muchos sistemas urbanos, quien indica que existen condiciones de uso urbano en el territorio aun cuando exista ausencia de proximidad, es decir que "la ciudad difusa forma parte de la familia de los fenómenos urbanos no tanto desde el punto de vista morfológico, sino por sus elementos organizativos, funcionales y de uso" (Indovina, citado por Nel lo, 2013, p. 164). En ese sentido, la condición urbana, en la ciudad difusa, vendría a representarse en las relaciones funcionales, la dotación de servicios y equipamientos, junto con las dinámicas sociales y culturales, que son las que caracterizan la organización del espacio urbano.

Incluso, considerando que "en la evolución de la urbanización, los procesos resultan más importantes que las formas" (Nel lo, 2013, p. 166), las condiciones legales establecidas por el Decreto N°98 deberían también abrirse a la posibilidad de considerar aspectos más relevantes que la continuidad de las construcciones, incluso en función de que no necesariamente deberían cumplirse todos las condiciones legales a la vez, permitiéndose establecer un área metropolitana donde no necesariamente existan conurbaciones, pero si un sistema de asentamientos urbanos no contiguos, pero con una marcada interdependencia por sus funciones o vocaciones urbanas, junto con considerar además la extensión urbana proyectada espacialmente en la ciudad planificada como una posible condición legal adicional.

3. Hipótesis y objetivos

Hipótesis.

Las condiciones que plantea la normativa metropolitana vigente para establecer, o declarar, un área metropolitana, excluyen a conurbaciones intercomunales o áreas metropolitanas de menor tamaño, pero con las mismas problemáticas que apunta resolver dicha normativa metropolitana vigente.

Objetivo general.

Incorporar en la discusión urbanística y territorial criterios para la definición y clasificación de áreas metropolitanas según la realidad territorial chilena.

Objetivos específicos.

- Identificar los procesos de conurbación intercomunal, actuales y potenciales, según dinámicas y condiciones normativas territoriales.
- Determinar conurbaciones intercomunales incluidas y excluidas por las condiciones legales para áreas metropolitanas establecidas en la normativa metropolitana vigente.
- Establecer una clasificación de áreas metropolitanas según la realidad territorial chilena.

4. Una aproximación a la realidad metropolitana chilena

Considerando las condiciones legales planteadas por la normativa metropolitana vigente, se hace necesario demostrar el grado de inclusión y exclusión que tales cuerpos normativos establecen para la constitución de áreas metropolitanas en Chile, en vista de la situación actual de sus sistemas de asentamientos urbanos, para lo cual se requiere establecer un ejercicio de aproximación metodológica para identificar y categorizar sistemas de asentamientos urbanos con características actuales o potenciales para conformar áreas metropolitanas, según sistemas de asentamientos urbanos intercomunales y conurbaciones intercomunales.

Para ello, como primer paso, se analizaron los datos demográficos para cada asentamiento urbano definido como ciudad por el Censo 2017, identificándose que de las 270 ciudades existentes en el país, 75 cuentan con 50.000 habitantes y más, considerando los criterios iniciales para definir áreas metropolitanas o grandes áreas urbanas en Estados Unidos y España, respectivamente (de Esteban, 1981, pp. 25-26; Ministerio de Fomento, 2018, p. 1), lo que nos permite establecer ese valor como primer umbral demográfico para la clasificación de ciudades. Siguiendo con el criterio inicial considerado como "Standard Metropolitan Area" (SMA) (de Esteban, 1981, p. 26), se consideró además identificar entre las ciudades con menos de 50.000 habitantes, las que potencialmente podrían conformar un área metropolitana junto a ciudades de peso demográfico similar, para lo cual se consideró para ellas un rango demográfico de desde 10.000 habitantes y menos de 50.000.

A su vez, entre las 75 ciudades que cuentan con 50.000 habitantes y más, existen 46 que no superan los 150.000 habitantes, umbral demográfico que surge como referencia ya que entre las áreas metropolitanas que resultarían siguiendo las condiciones legales planteadas en la normativa metropolitana vigente, la ciudad cabecera metropolitana con menor cantidad de población al año 2017 es Iquique, con 188.003 habitantes, lo que proporciona una referencia como tamaño demográfico mínimo de una ciudad cabecera metropolitana según la normativa vigente. Con esto, se conformaron los siguientes criterios de clasificación de ciudades según peso demográfico.

Tipología.	Criterio.	Cantidad de ciudades calificadas.	Total de habitantes.	Porcentaje.
Ciudad mayor.	Desde 150.000 hab.	29	7.202.252	48,9
Ciudad intermedia mayor.	Desde 50.000 hab. y menos de 150.000 hab.	46	4.660.123	31,6
Ciudad intermedia menor.	Desde 10.000 hab. y menos de 50.000 hab.	99	2.250.531	15,3
Ciudad menor.	Menos de 10.000 habitantes.	96	625.112	4,2
Total de ciudades.		270	14.738.018	100,0

Tabla 4. Chile. Criterios y clasificación de ciudades chilenas. Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística (2019a).

Con esta clasificación, se evaluó la relación de cada ciudad en su respectivo sistema de asentamientos urbanos, considerando sus condiciones de conurbación intercomunal actual y potencial, junto con las áreas urbanas y de extensión urbana establecidas en los instrumentos de planeamiento territorial vigente. Para ello, se analizaron las áreas urbanas consolidadas existentes en el país en el año 2017 (Ministerio de Vivienda y Urbanismo e Instituto Nacional de Estadísticas, 2019) y su relación con la división político administrativa vigente, con lo que se pudo constatar la existencia de 48 áreas urbanas consolidadas intercomunales, presentes en 119 comunas, pero de tales áreas urbanas consolidadas intercomunales, sólo 23 corresponden a conurbaciones intercomunales, presentes en 95 comunas.

A su vez, se revisaron todos los instrumentos de planeamiento territorial vigentes (metropolitanos, intercomunales y comunales), de los cuales se extrajeron los límites urbanos y de extensión urbana establecidos por dichos instrumentos, obteniéndose la demarcación de 574 áreas urbanas normativas comunales⁸ y 17 áreas de extensión urbana normativas intercomunales, lo que permitió analizar su relación espacial con las áreas urbanas consolidadas. Además, se analizaron las áreas urbanas consolidadas de los años 2002, 2006, 2011 y 2017, determinándose su variación y tendencia, junto con analizar el crecimiento intercensal 2002-2017 de la población total y urbana a nivel comunal, lo que aportó para la identificación de escenarios favorables para futuras conurbaciones. Como resultado de este análisis se pudo identificar que en el actual sistema de asentamientos urbanos chileno es posible definir los siguientes tres estados de conurbación intercomunal, no excluyentes, considerando el grado de conurbación, existencia de áreas urbanas y de extensión urbana normativas y la existencia de condicionales favorables del medio físico y de la infraestructura estructurante para la proyección de conurbaciones.

Tipología de conurbaciones intercomunales.	Criterio.
Conurbación intercomunal real.	Sistema urbano con continuidad espacial intercomunal del área urbana consolidada, considerando edificaciones e infraestructura urbana.
Conurbación intercomunal normativa.	Sistema urbano que no cuenta con continuidad espacial intercomunal del área urbana consolidada, pero si posee condiciones normativas que propician su conurbación en un escenario futuro, ya que el área urbana y/o de extensión urbana definidas en sus respectivos instrumentos de planeamiento territorial vigentes factibilizan una conurbación espacial en un escenario futuro.
Conurbación intercomunal potencial.	Sistema urbano que no cuenta con continuidad espacial intercomunal del área urbana consolidada, ni tampoco con áreas urbanas y/o de extensión urbana definidas en sus respectivos instrumentos de planeamiento territorial vigentes, pero la tendencia de crecimiento urbano, junto con las condiciones del medio físico y de la infraestructura estructurante permiten proyectar una conurbación en un escenario futuro (Geddes, 1915, p. 138). Para esta tipología se considera 10 kilómetros como criterio de proximidad geográfica entre áreas urbanas consolidadas (Navarro Gómez, 2009, p. 166).

Tabla 5. Criterios para la identificación de tipologías conurbaciones intercomunales para la realidad chilena. Fuente: elaboración propia.

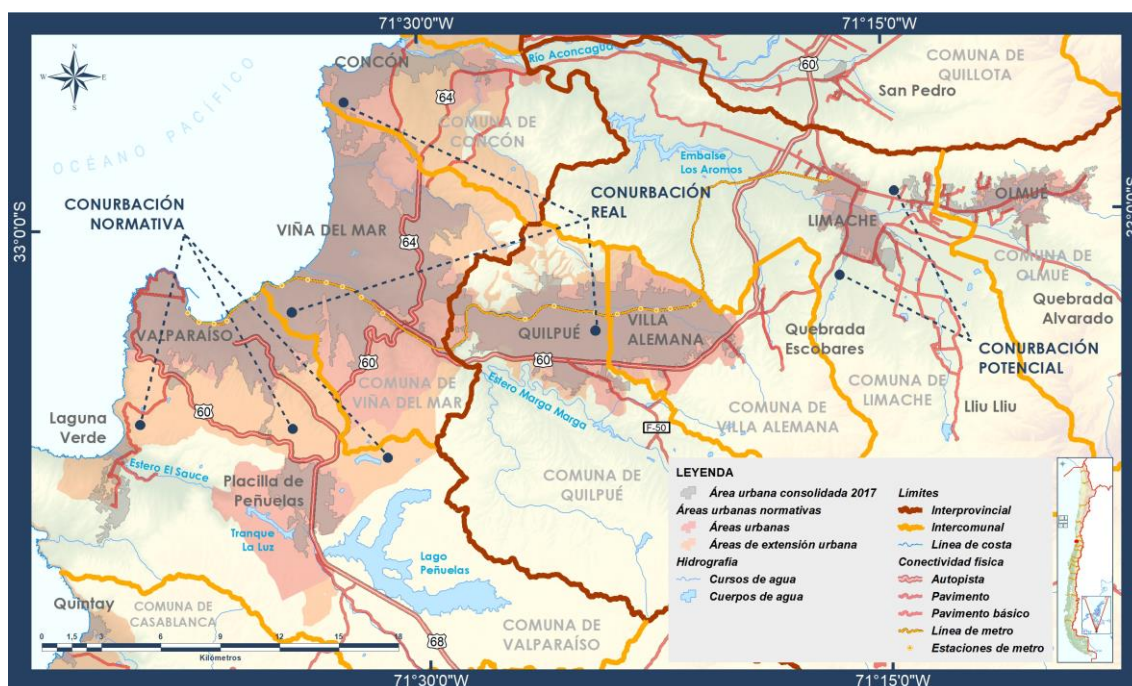


Figura 1. Ejemplos reales de tipologías de conurbaciones en el Área Metropolitana de Valparaíso. Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo e Instituto Nacional de Estadísticas (2019).

Considerando tales criterios, se pudo identificar un total de 26 sistemas urbanos con condiciones potenciales para conformar áreas metropolitanas en el territorio nacional, aplicándose la misma estructura metodológica planteada por la normativa metropolitana vigente para la constitución de áreas metropolitanas, pero disminuyendo la condición demográfica a 50.000 habitantes, permitiendo la vecindad entre comunas pertenecientes a distintas áreas metropolitanas y permitiendo la existencia de conurbaciones reales, normativas y potenciales. Según sus características, se pudo determinar una jerarquía de áreas metropolitanas según peso demográfico, cada una con métricas de crecimiento demográfico e interurbano, junto con su estado de inclusión o exclusión según condiciones legales establecidas por la normativa metropolitana vigente.

Área metropolitana (AM).	Tipología de conurbación intercomunal principal.			Centros urbanos de la conurbación intercomunal principal.			Población total intercomunal metropolitana 2017.	Crecimiento población total intercomunal 2002-2017.	Complejidad administrativa.		Superficie del área urbana consolidada 2017 (km²).	Crecimiento área urbana consolidada 2002-2017.	Condicionantes legales según normativa metropolitana vigente.				
	CR	CN	CP	Cds.	Pbs.	Población total 2017.			Pvs.	Cms.			1.	2.	3.	4.	Situación.
ÁREAS METROPOLITANAS MAYORES, desde 1.000.000 de habitantes en adelante.																	
AM de Santiago.	✓	-	-	45	6	6.445.191	6.871.311	16,9	5	45	890,7	29,9	✓	✓	✓	✓	Incluida.
AM de Concepción.	✓	✓	✓	13	5	981.420	1.021.291	8,9	2	12	174,9	28,3	✓	✓	✓	✓	Incluida.
AM de Valparaíso.	✓	✓	✓	8	1	990.556	1.014.948	16,3	2	7	178,8	19,3	✗	✓	✓	✓	Excluida.
Subtotales.						8.417.167	8.907.550	15,8				1.244,4	28,1				
ÁREAS METROPOLITANAS INTERMEDIAS, desde 250.000 habitantes y menos de 1.000.000 de habitantes.																	
AM de Rancagua.	✓	-	✓	14	12	452.459	540.700	20,0	1	13	111,0	84,6	✗	✓	✓	✓	Excluida.
AM de Coquimbo - La Serena.	✓	✓	-	3	3	410.354	448.784	38,9	1	2	82,5	45,0	✗	✓	✓	✓	Excluida.
AM de Temuco.	✓	✓	✓	4	2	312.632	424.705	18,4	1	4	57,9	49,0	✓	✓	✓	✓	Incluida.
AM de Talca.	✓	-	✓	5	8	309.773	376.330	21,5	2	6	64,2	57,8	✗	✓	✓	✓	Excluida.
AM de Antofagasta.	-	✓	-	2	1	362.767	375.340	22,9	1	2	47,4	29,1	✓	✓	✗	✓	Excluida.
AM del Lago Llanquihue.	-	-	✓	5	4	271.873	326.499	35,6	1	4	60,5	86,8	✓	✓	✗	✓	Excluida.
AM de Iquique.	✓	-	-	2	-	293.068	299.843	38,5	1	2	35,0	29,8	✓	✓	✗	✓	Excluida.
AM de Chillán.	✓	✓	✓	3	4	229.599	280.273	14,9	2	4	44,0	37,0	✓	✓	✗	✓	Excluida.
AM de Curicó.	✓	-	✓	5	4	195.640	268.248	20,6	1	6	50,0	62,9	✗	✓	✗	✓	Excluida.
Subtotales.						2.838.165	3.340.722	25,1				552,4	55,4				
ÁREAS METROPOLITANAS MENORES, desde 50.000 habitantes y menos de 250.000 de habitantes.																	
AM de Linares.	-	-	✓	4	6	128.291	203.828	10,9	1	5	32,4	44,8	✗	✗	✗	✓	Excluida.
AM de Quillota.	✓	-	✓	5	-	159.545	203.277	15,6	1	5	35,3	40,8	✗	✗	✗	✓	Excluida.
AM del Alto Aconcagua.	✓	-	✓	7	6	169.159	202.687	20,2	2	6	39,7	58,6	✓	✗	✗	✓	Excluida.
AM del Tinguiririca.	✓	-	✓	5	8	125.489	201.317	13,6	1	7	41,2	79,3	✗	✗	✗	✓	Excluida.
AM de Valdivia.	✓	✓	-	1	2	157.506	171.382	17,4	1	2	29,1	47,4	✓	✗	✓	✓	Excluida.
AM de San Antonio.	✓	✓	-	8	-	151.299	168.046	23,0	1	6	73,2	17,8	✓	✗	✓	✓	Excluida.
AM de Copiapó.	-	-	✓	2	-	160.661	167.956	18,3	1	2	27,8	40,0	✗	✗	✗	✓	Excluida.
AM de Ovalle.	-	-	✓	4	4	104.790	152.979	10,9	1	3	26,9	49,7	✗	✗	✗	✓	Excluida.
AM del Lago Villarrica.	-	✓	✓	2	2	52.142	107.613	20,0	1	3	23,1	50,5	✓	✗	✗	✓	Excluida.
AM de San Vicente.	✓	-	✓	5	7	53.900	105.433	14,4	1	4	22,2	134,0	✗	✗	✗	✓	Excluida.
AM de La Unión.	-	-	✓	2	-	43.426	69.408	-3,7	1	2	11,8	35,7	✓	✗	✗	✓	Excluida.
AM del Huasco.	-	✓	✓	2	3	58.499	69.107	12,1	1	3	15,4	45,2	✗	✗	✗	✓	Excluida.
AM de Quintero.	✓	✓	-	3	5	48.746	62.456	45,1	2	4	36,6	50,3	✗	✗	✗	✓	Excluida.
AM de La Ligua.	✓	✓	✓	2	5	38.360	56.486	8,1	1	3	13,4	38,9	✗	✗	✗	✓	Excluida.
Subtotales.						1.451.813	1.941.975	15,7				428,0	46,0				
Totales.						12.707.145	14.190.247	17,9				2.224,8	37,3				

CR: conurbación real; CN: conurbación urbana; CP: conurbación potencial; Cds.: ciudades; Pbs.: pueblos. Pvs.: provincias; Cms.: comunas. Nota: para la denominación de las áreas metropolitanas planteadas se siguió preferentemente el nombre de la ciudad de referencia o del sistema hídrico del cual pertenece.

Tabla 6. Áreas metropolitanas definidas según conurbaciones reales, normativas y potenciales y umbrales demográficos. Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadísticas (2003, 2018, 2019a) y Ministerio de Vivienda y Urbanismo e Instituto Nacional de Estadísticas (2019).

Esta nueva mirada de la realidad metropolitana demostrable en cifras se sustenta además mediante la representación cartográfica de cada una de las áreas metropolitanas planteadas, donde es posible identificar una morfología metropolitana conformada por las áreas urbanas consolidadas y las áreas urbanas y de extensión urbana normativas, lo que permite visualizar el permanente conflicto entre la ciudad consolidada y la ciudad plan o normativa.

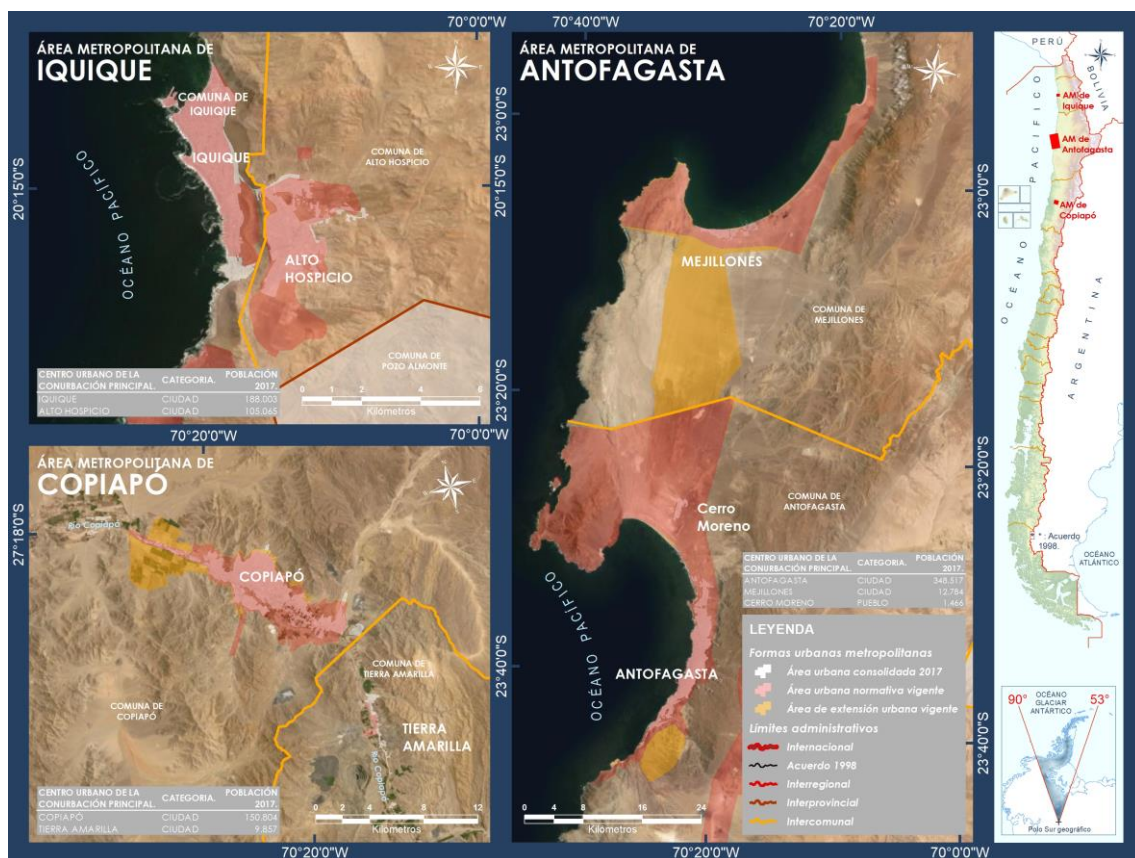


Figura 2. Áreas metropolitanas de Iquique, Antofagasta y Copiapó. Fuente: elaboración propia.



Figura 3. Áreas metropolitanas de Huasco, Coquimbo – La Serena y Ovalle. Fuente: elaboración propia.



Figura 4. Áreas metropolitanas de Quintero, La Ligua y Quillota. Fuente: elaboración propia.

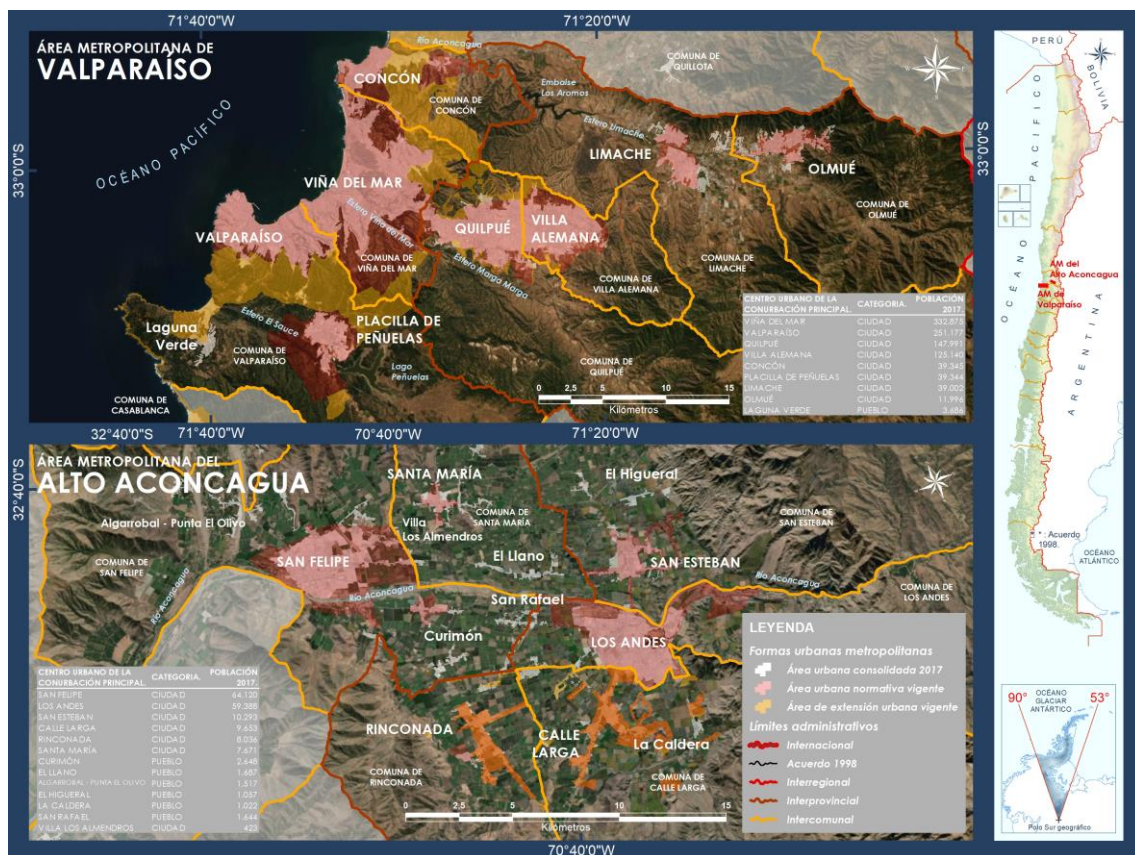


Figura 5. Áreas metropolitanas de Valparaíso y Alto Aconcagua. Fuente: elaboración propia.

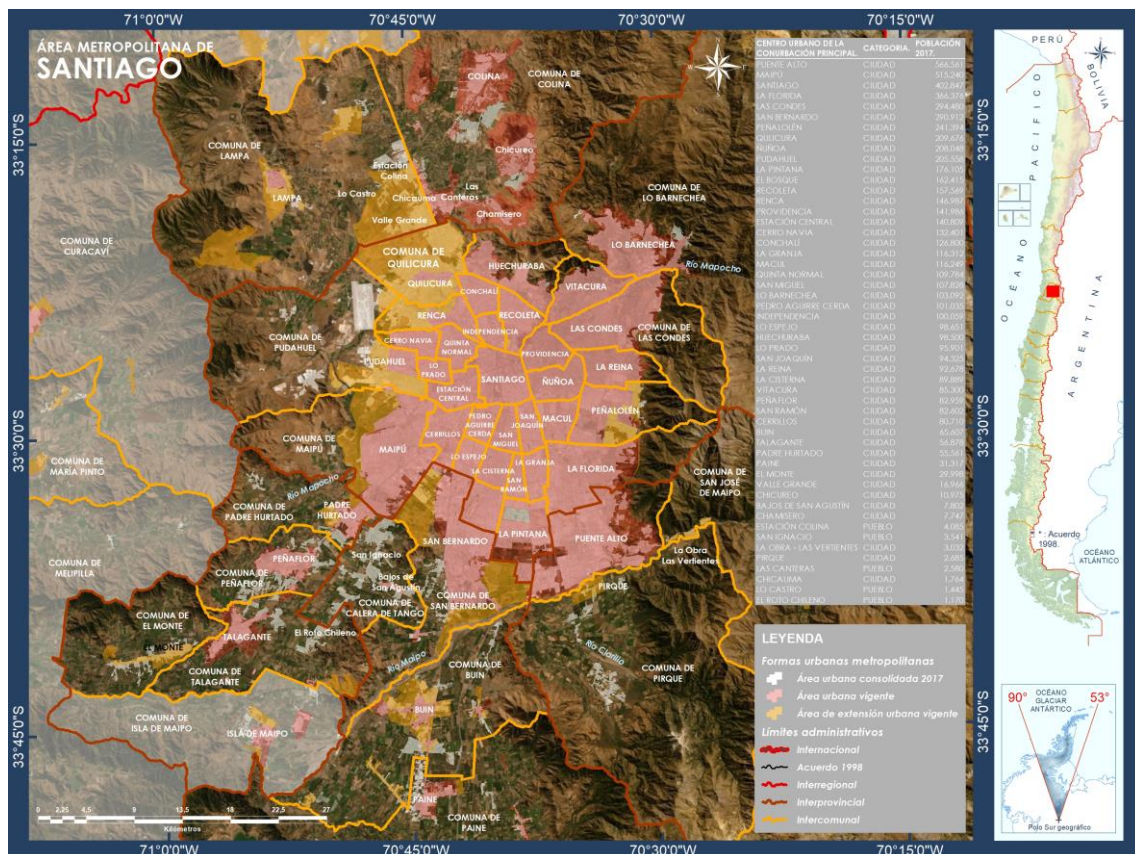


Figura 6. Área metropolitana de Santiago. Fuente: elaboración propia.

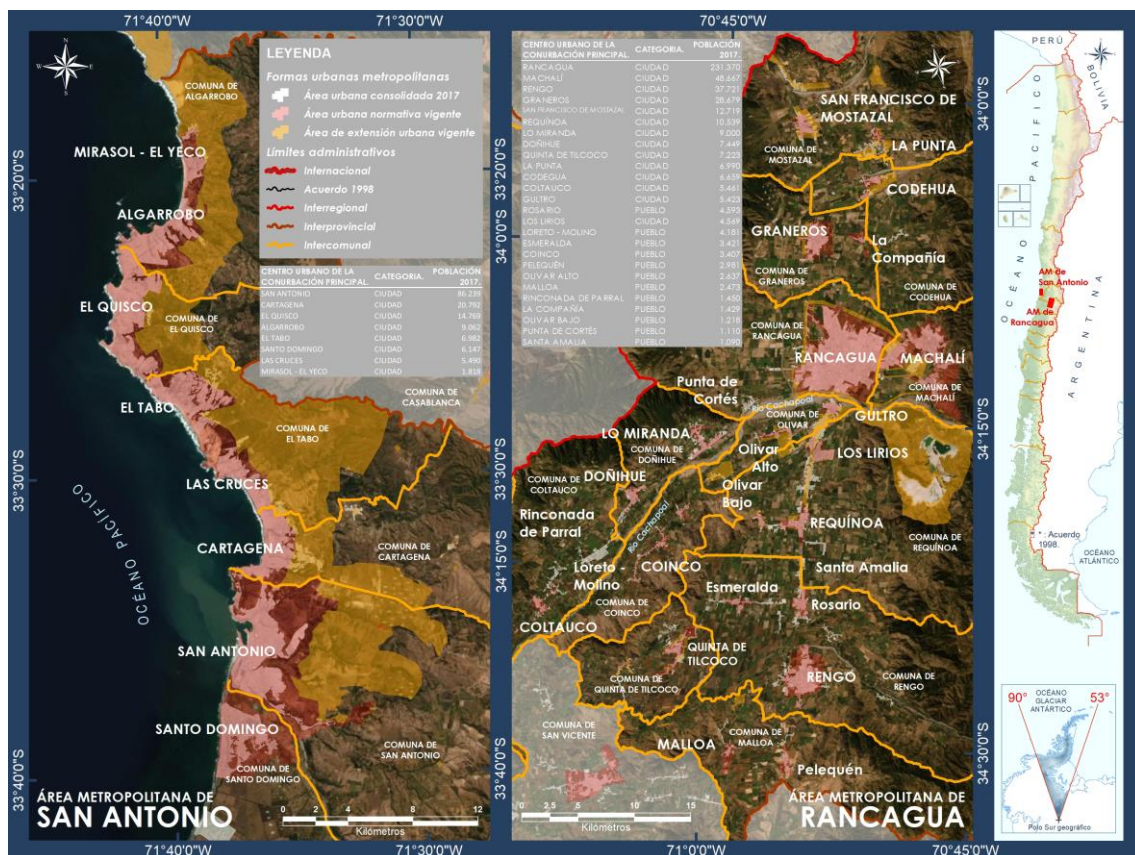
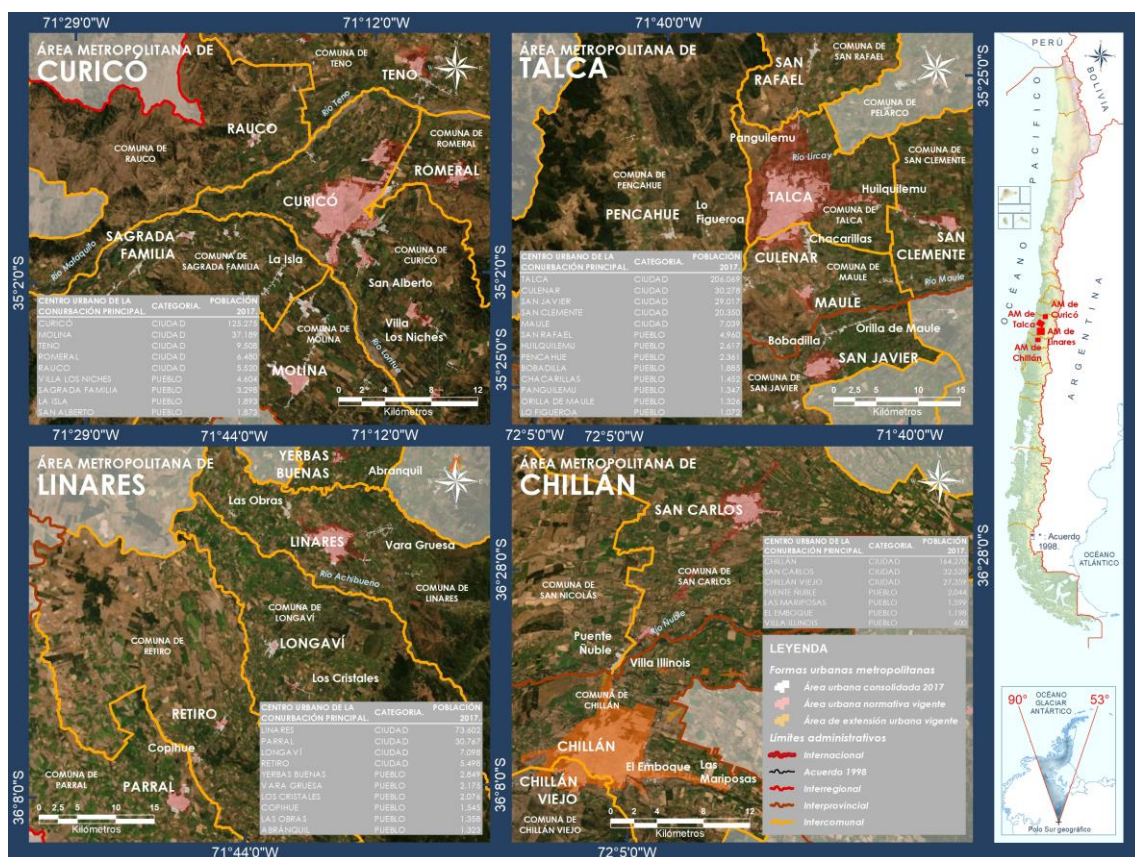
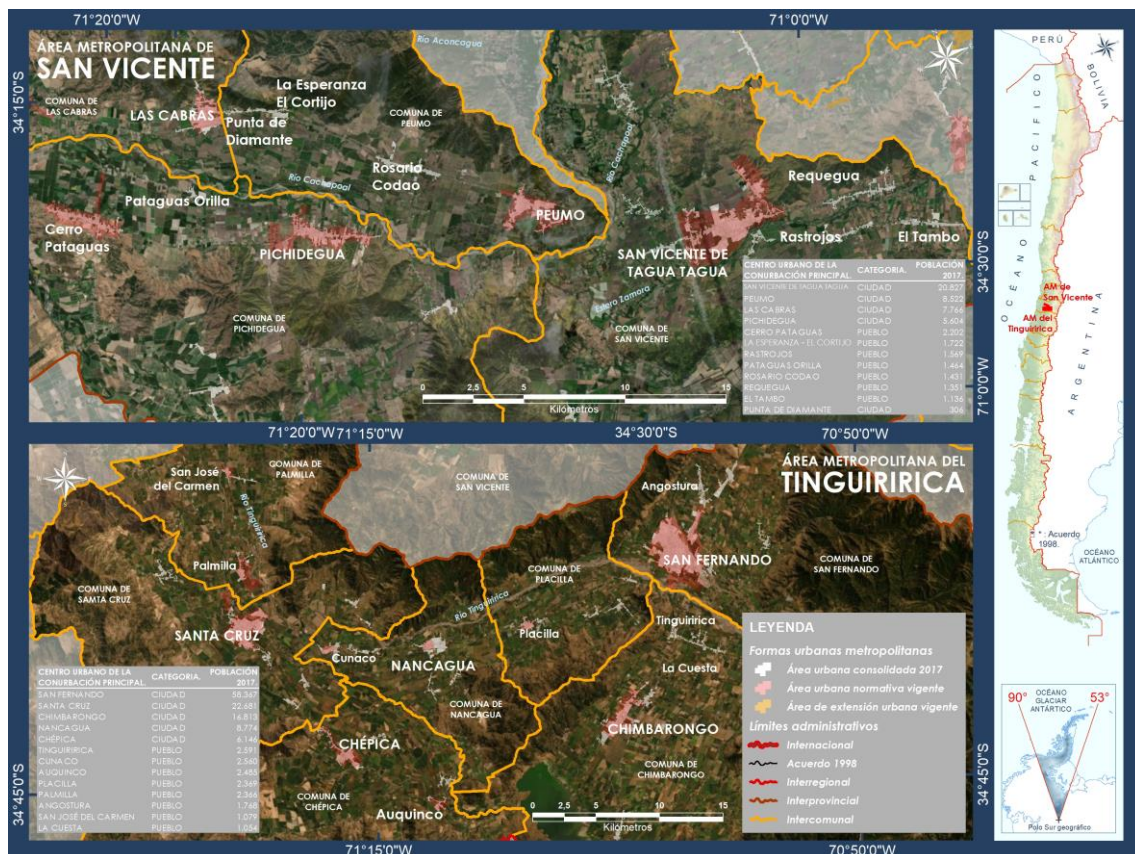


Figura 7. Áreas metropolitanas de San Antonio y Rancagua. Fuente: elaboración propia.



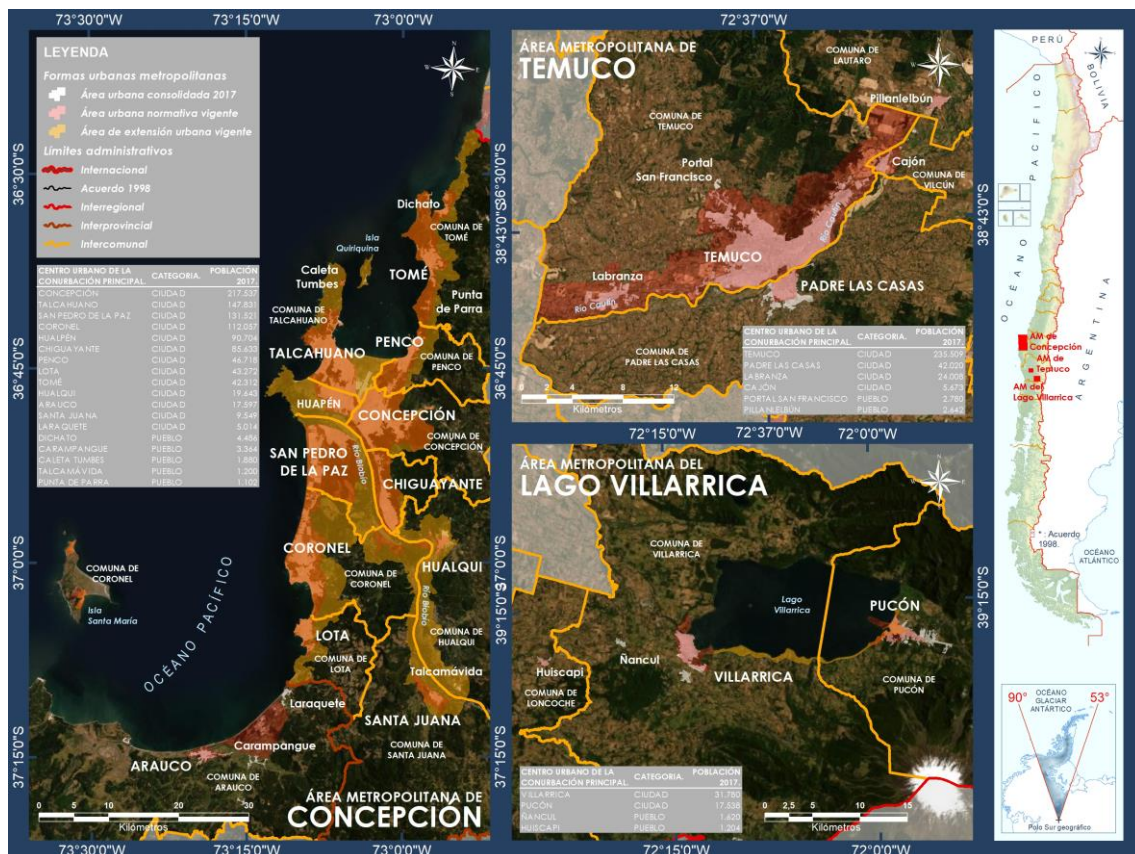


Figura 10. Áreas metropolitanas de Concepción, Temuco y Lago Villarica. Fuente: elaboración propia.



Figura 11. Áreas metropolitanas de Valdivia, La Unión y Lago Llanquihue. Fuente: elaboración propia.

Si bien era de esperar que entre las áreas metropolitanas identificables estarían Santiago, Valparaíso y Concepción, también se pudo identificar que poseen potencial metropolitano 10 sistemas urbanos con ciudades cabeceras regionales (Iquique, Antofagasta, Copiapó, Coquimbo - La Serena, Rancagua, Talca, Chillán, Temuco, Valdivia y Lago Llanquihue), 10 sistemas urbanos con ciudades cabeceras provinciales (Huasco, Ovalle, La Ligua, Quillota, Alto Aconcagua, San Antonio, Curicó, Linares, Tinguiririca y La Unión), e incluso tres que sólo cuentan con ciudades cabeceras comunales (Quintero, San Vicente y Lago Villarrica), lo que demuestra que la definición, constitución, planeamiento y gestión de áreas metropolitanas requiere de políticas públicas que consideren en su diseño la naturaleza multiescalar del problema.

Considerando además las tipologías de conurbación observadas en las áreas metropolitanas resultantes, la condición de conurbación normativa demuestra ser muy relevante, ya que factibiliza la conurbación entre asentamientos urbanos y permite prever tal escenario en varias áreas metropolitanas, existiendo una referencia al respecto en el Área Metropolitana de Antofagasta, conformada principalmente por las ciudades de Antofagasta y Mejillones, ya que el Plan Regulador Intercomunal del Borde Costero II Región establece una zona de extensión urbana condicionada que proyecta un desarrollo urbano intercomunal entre dichas ciudades (Gobierno Regional de Antofagasta, 2004, p. 6), lo cual sin duda es una condición normativa que debe ser considerada al evaluarse la constitución de una área metropolitana, ya que permite un planeamiento intersectorial oportuno para proyectar un adecuado modelo de desarrollo metropolitano, anticipándose a las tradicionales tendencias de crecimiento urbano.

Por otra parte, las conurbaciones potenciales permiten demostrar la existencia de espacios interurbanos propicios para la conurbación y su necesidad de ser atendidos mediante instrumentos de planeamiento territorial intercomunal, que sean capaces de evaluar la conveniencia entre el escenario de una futura conurbación o el escenario de una mayor complementariedad interurbana entre ciudades no conurbadas, y así orientar adecuadamente la evolución urbana hacia la conformación de áreas metropolitanas emergentes, propiciando nuevas centralidades mediante políticas que promuevan la desconcentración intrarregional.

Otro aspecto relevante es el crecimiento demográfico intercensal 2002-2017 observado en las áreas metropolitanas identificadas, ya que considerando que dicho indicador a nivel país fue de 17,9%, en el conjunto de áreas metropolitanas intermedias fue superior (25,1%), y en algunas áreas metropolitanas se experimentó incluso un crecimiento superior al 35%, como ocurre en las áreas metropolitanas de Quintero (45,1%), Coquimbo - La Serena (38,9%), Iquique (38,5%) y Lago Llanquihue (35,6%), las que se caracterizan por ser sistemas metropolitanos con una conurbación potencial, no consolidada y con suelo interurbano disponible, lo cual presenta un escenario favorable para el manejo del crecimiento demográfico observado mediante un planeamiento territorial metropolitano proactivo.

Además, al revisar el crecimiento del área urbana consolidada (AUC) y al realizar una comparación del comportamiento de este indicador entre categorías metropolitanas, se observa un mayor crecimiento conjunto del AUC en las áreas metropolitanas intermedias (55,4%) y en las áreas metropolitanas menores (46,0%), a diferencia de lo observado en las áreas metropolitanas mayores (28,1%), lo que demuestra una mayor aceleración del proceso de crecimiento urbano espacial u horizontal en las áreas metropolitanas intermedias y menores, propiciando su conurbación y el sostenimiento y consolidación de estas, justificándose plenamente su inclusión en políticas públicas metropolitanas.

Se observa también que el crecimiento físico de los centros urbanos no necesariamente trae consigo crecimiento demográfico, lo que queda en evidencia en la variación demográfica intercensal 2002-2017 negativa observada en el Área Metropolitana de La Unión (-3,7%), considerando incluso su condición de cabecera provincial, lo que demuestra la necesidad de intervenir este tipo de sistemas urbanos con políticas metropolitanas que promuevan la inversión y el mejoramiento de las condiciones urbanas, propiciando un escenario intercomunal y metropolitano atractivo.

Otro aspecto a considerar es la complejidad administrativa observada, la que se incrementa en áreas metropolitanas de mayor tamaño, significando un desafío en el logro de consensos y en la adecuada coordinación para la administración metropolitana efectiva.

Finalmente, considerando el conjunto de las 26 áreas metropolitanas identificadas y evaluadas, sólo tres de ellas (Santiago, Concepción y Temuco) cumplen con las condiciones legales determinadas por la normativa metropolitana vigente para constituirse en áreas metropolitanas, debido principalmente a que 17 de ellas no cuentan con una conurbación intercomunal real (condición legal 3.1), 14 no cumplen con el umbral demográfico establecido (condición legal 2.1) o su territorio intercomunal metropolitano colinda con otro (condición legal 1.2). Todo esto demuestra que la normativa metropolitana vigente carece de una lectura integral del sistema de asentamientos urbanos chileno, ya que, a modo de ejemplo, y en un escenario donde

el umbral demográfico fuese menor, la ciudad y comuna de Molina no podría integrarse al Área Metropolitana de Curicó si la ciudad y comuna de San Rafael llegara a integrarse al Área Metropolitana de Talca, o viceversa, ya que entre tales ciudades y cabeceras comunales existe una distancia de 35 kilómetros, son comunas colindantes, situación que también se da de manera similar en otras potenciales realidades metropolitanas en el resto del país.

5. Consideraciones finales

Considerando el estado actual de evolución del sistema urbano nacional, existe un conjunto de áreas metropolitanas intermedias y menores cuyas características no son atendidas por la normativa metropolitana vigente, debido a que las condiciones legales establecidas para la conformación de áreas metropolitanas no permiten su inclusión y promueven la administración sólo para áreas metropolitanas de mayor tamaño. Con esto se evidencia que la normativa metropolitana vigente y su institucionalidad no observan el problema de la metropolización en su conjunto, sino que dirigen la política metropolitana hacia ciertas áreas metropolitanas seleccionadas previamente mediante definiciones contenidas en las condiciones legales establecidas y dirigidas para ciertas áreas metropolitanas consideradas aparentemente como prioritarias, excluyéndose otras áreas metropolitanas menores, pero con las mismas problemáticas que apunta resolver la normativa metropolitana vigente.

A su vez, una política pública que busca aportar a la descentralización no debería considerar criterios que promuevan la concentración administrativa en la gestión de áreas metropolitanas, sobre todo en el sistema territorial chileno que posee un marcado crecimiento demográfico urbano, pero también con una profunda necesidad de establecer medidas que promuevan la equidad territorial, sobre todo en la distribución de recursos, la participación multinivel y la toma de decisiones.

Ante esto, los resultados de la presente investigación plantean la necesidad de promover una redefinición de las condiciones legales establecidas para la constitución de áreas metropolitanas, pues se demuestra que un área metropolitana podría constituirse sobre la base de un sistema de asentamientos urbanos que no necesariamente cumpla con todas las condiciones legales establecidas. Es por esto, que se comprueba la posibilidad de incorporar áreas metropolitanas estructuradas por conurbaciones intercomunales consolidadas, como también estructuradas por un conjunto de centros urbanos no conurbados, pero con fuertes relaciones de dependencia urbana, como si fuese un área metropolitana difusa, donde en ambos casos deberían prevalecer en la aplicación de la política metropolitana la conservación de los rasgos de identidad urbana propia de cada área metropolitana intervenida.

Por lo anterior, se promueve la incorporación de nuevos criterios, ya que se pudo constatar que existe la posibilidad de establecer áreas metropolitanas constituidas por sistemas de asentamientos urbanos que cuentan con conurbaciones intercomunales reales, normativas y/o potenciales. Si bien la normativa metropolitana vigente busca atender sólo a las conurbaciones intercomunales reales, los resultados de la investigación demuestran que es necesario también atender a las conurbaciones normativas y potenciales que representan la realidad nacional del desarrollo urbano.

Para el caso de las conurbaciones normativas, se pudo demostrar que corresponde a un criterio válido para la definición de áreas metropolitanas y que, debido a su importancia, la institucionalidad pertinente debe hacerse responsable del planeamiento urbano intercomunal vigente, ya que al definirse en los planes reguladores metropolitanos o intercomunales las áreas de extensión urbana intercomunal, estas factibilizan la conurbación o el fortalecimiento de relaciones espaciales entre centros urbanos pertenecientes a una intercomuna, lo que sostiene al concepto de conurbación normativa planteado en esta investigación, ameritando establecer las acciones de gestión requeridas para conducir y materializar el proceso de metropolización en la dirección marcada por el modelo territorial proyectado en el planeamiento urbano intercomunal vigente. En esta misma línea, y atendiendo la necesidad latente planteada por la existencia de conurbaciones intercomunales potenciales, es también la misma institucionalidad pertinente responsable de actuar con la urgencia necesaria para diseñar, aprobar y materializar el planeamiento urbano intercomunal requerido en los territorios con condiciones de metropolización, para la definición de usos preferentes y la identificación y priorización de la infraestructura detonante para la materialización del modelo metropolitano deseado.

La existencia de estas tres tipologías de conurbación intercomunal demuestra la necesidad de implementar políticas metropolitanas que permitan administrar tales estados de evolución urbana, con medidas que

apunten a resolver sus problemáticas de manera oportuna y eficaz en consideración a las características de cada tipología.

Es necesario también destacar la importancia de implementar políticas metropolitanas para el fortalecimiento de sistemas urbanos rezagados y en decrecimiento demográfico, como también la implementación de instrumentos de planificación, gestión y de inversiones que faciliten la complementariedad municipal intercomunal, dada la existencia de conurbaciones y áreas urbanas intercomunales menores, no detectadas por la clasificación planteada, pero que cuentan con problemáticas propias de los sistemas o asentamientos urbanos intercomunales.

Además, se estima necesario que la institucionalidad pertinente establezca una estandarización del concepto “área urbana”, tanto para fines censales como para el análisis urbano, y considerar, además, como unidad de desagregación estadísticas territorial el concepto de “área metropolitana”.

Finalmente, se asume la presente identificación y clasificación de áreas metropolitanas como una aproximación perfectible que permite la incorporación de otros sistemas urbanos con cualidades metropolitanas utilizando los criterios planteados, y que además requiere refinarse con información relativa a las relaciones de dependencia entre centros urbanos o comunas, lo cual podrá ser analizado con los resultados esperados que entregará el XIX Censo Nacional de Población y VIII de Vivienda a realizarse el año 2022⁹, lo que permitirá establecer el concepto de “área metropolitana” como región urbana más que como una conurbación intercomunal.

En definitiva, debido a los criterios desarrollados en la investigación y sus respectivas evidencias de aplicación, se plantean las siguientes condiciones para el establecimiento de áreas metropolitanas en Chile.

1. Extensión territorial.	2. Umbral demográfico.	3. Sistema urbano intercomunal.	4. Utilización conjunta de diversos elementos de infraestructura y servicios urbanos.	5. Relaciones de dependencia urbana intercomunal.
1.1 Área intercomunal conformada por dos o más comunas, que pueden ser colindantes con comunas pertenecientes a otras áreas metropolitanas.	2.1 Área intercomunal conformada por comunas que en su conjunto supere la cantidad de 50.000 habitantes. 2.2 Condición demográfica según datos censales vigentes, o según censo intercomunal abreviado gestionado por el Instituto Nacional de Estadísticas y el gobierno regional respectivo.	3.1 Área intercomunal estructurada en base a un sistema urbano intercomunal compuesto por conurbaciones reales, normativas y/o potenciales.	4.1 Área intercomunal con un conjunto de elementos de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos con escala de influencia intercomunal. 4.2 Conjunto de elementos de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos que permitan reconocer, generar y compartir funciones complementarias entre comunas.	5.1 Área intercomunal con condiciones de dependencia intercomunal según trasladadas diarias por motivos laborales o educacionales, entre otros. 5.2 Condición de dependencia según datos censales vigentes, o según censo intercomunal abreviado gestionado por el Instituto Nacional de Estadísticas y el gobierno regional respectivo.

Tabla 7. Cinco condiciones requeridas para el establecimiento de áreas metropolitanas en Chile. Fuente: elaboración propia.

6. Bibliografía

- Barrero Rodríguez, M. C. 1993. *Las áreas metropolitanas*. Madrid, España.: Editorial Civitas S.A.
- Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE). 1972. *Chile. XI Censo de población (1940). Recopilación de cifras publicadas por la Dirección de Estadísticas y Censos*. (Recopilador: Robert McCaa, ed.). Santiago, Chile.
- de Esteban, A. 1981. *Las áreas metropolitanas en España: un análisis ecológico*. Madrid, España.: Centro de Investigaciones Sociológicas. Colección "Monografías", N°30.
- de Mattos, C. 2010. Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado. *Revista de Geografía Norte Grande*, (47), 81–104.
- Dirección de Estadísticas y Censos. 1960. *Censo Población 1960. Resumen país*.
- Dirección General de Estadísticas. 1931. *Resultados del X Censo de Población efectuado el 27 de noviembre de 1930 y estadísticas comparativas con censos anteriores*. Santiago de Chile.
- Geddes, P. 1915. *Ciudades en evolución*. (Miguel Moro Vallina, ed.). Oviedo, España.: KRK Ediciones.
- Gobierno Regional de Antofagasta. 2004. *Resolución N°73, publicada el 16 de diciembre, que promulga Plan Regulador Intercomunal del Borde Costero II Región*. Antofagasta, Chile.: Diario Oficial de la República de Chile.
- Instituto Nacional de Estadísticas. 1970. *Población. Total País. XIV Censo de Población y III de Vivienda*. Santiago, Chile. - 1983a. *Resultados XV Censo Nacional de Población y IV de Vivienda 1982. Tomo I. Síntesis de resultados*. Santiago, Chile. - 1983b. *XV Censo Nacional de Población y IV de Vivienda, 1982. Microdatos en formato Redatam*. Santiago, Chile. - 1993. *XVI Censo Nacional de Población y V de Vivienda, 1992. Microdatos en formato Redatam*. Santiago, Chile. - 2003. *XVII Censo Nacional de Población y VI de Vivienda, 2002. Microdatos en formato Redatam*. Santiago, Chile. - 2009. *Retratos de nuestra identidad: Los Censos de Población en Chile y su evolución histórica hacia el Bicentenario*. Santiago de Chile. - 2016. *XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda. Cartografía Censal*. Santiago, Chile. - 2018. *XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda, 2017. Microdatos en formato CSV. Total País - Región - Comuna - Manzana*. Santiago, Chile. - 2019a. *Ciudades, pueblos, aldeas y caceríos 2019*. - 2019b. *Ordinario N°19 que responde a requerimientos de acceso a información pública*. Santiago, Chile.
- Ministerio de Fomento. 2018. *Las áreas urbanas 2018. Metodología utilizada para la delimitación de las Áreas Urbanas*. Madrid, España.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo e Instituto Nacional de Estadísticas. 2019. *Metodología para medir el crecimiento físico de los asentamientos humanos en Chile*. (Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo., Ed.). Santiago, Chile.
- Ministerio del Interior. 1974. *Decreto Ley N°575, publicado el 13 de julio, (texto original)*. Santiago, Chile.: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN).
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública. 2018. *Ley 21.074. Fortalecimiento de la regionalización del país*. - 2019. *Decreto N°98, del 14 de febrero, que aprueba reglamento que fija los estándares mínimos para el establecimientos de las áreas metropolitanas y establece normas para su constitución*. Santiago, Chile.
- Moliní, F. 1995. El planeamiento proactivo: fundamentos teóricos y metodológicos para intervenir más eficazmente en el territorio. En Asociación Española de Geografía (Ed.), *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles N°20* (pp. 147–159).
- Navarro Gómez, C. 2009. La delimitación y el gobierno del fenómeno metropolitano en España. *Anuario de Derecho Municipal 2008.*, (pp. 159–184).
- Nel lo, O. 2013. Forma urbana y condición urbana en la obra de Francesco Indovina. En L. Fregolent & M. Sabino (Eds.), *Economia, società, territorio. Riflettendo con Francesco Indovina*. (pp. 164–171). Milano, Italia.: FrancoAngeli.
- OECD. 2013. The Chilean urban system and its challenges. Santiago de Chile: *OECD Urban Policy Reviews*,

Chile 2013, OECD Publishing.

Orellana Ossandón, A. 2013. Gobiernos metropolitanos para Chile: La necesidad versus la factibilidad. *Publicaciones del Centro de Políticas Públicas UC*, (Año 8 Número 63), (pp. 1-16).

Pujadas, R., y Font, J. 1998. *Ordenación y Planificación Territorial* (Primera ed; Editorial Síntesis S.A., Ed.). Madrid, España.: Colección Espacios y Sociedades. Serie Mayor N°8.

Servicio Nacional de Estadísticas y Censos. 1953. *XII Censo General de Población y I de Vivienda, Levantado el 24 de abril de 1952. Tomo I. Resumen del país*. Santiago, Chile.

Fuentes electrónicas:

Instituto Nacional de Estadísticas. 2020. *INE realiza apertura de proceso de construcción del cuestionario del Censo 2022 con organizaciones sociales*. Recuperado 11 de abril de 2020, de <https://www.ine.cl/prensa/2019/09/16/ine-realiza-apertura-de-proceso-de-construcción-del-cuestionario-del-censo-2022-con-organizaciones-sociales>

¹ Definida oficialmente para efectos censales como una “entidad urbana [comunal] que cuentan con más de 5.000 habitantes, con la excepción de las entidades urbanas [comunales] que tienen menos de 5.000 habitantes pero que cumplen con la característica político-administrativa de capital regional o provincial.” (Instituto Nacional de Estadísticas, 2019a, p. 4)

² Definida oficialmente para efectos censales como una “entidad urbana que cuenta con una población que fluctúa entre 2.001 y 5.000 habitantes o entre 1.001 y 2.000 habitantes, donde menos del 50% de la población que declara haber trabajado, se dedica a actividades primarias.” (Instituto Nacional de Estadísticas, 2019a, p. 4)

³ Definida oficialmente para efectos censales como una “fenómeno mediante el cual dos o más ciudades, en función de su crecimiento demográfico y espacial, van al encuentro unas de otras, integrándose territorialmente” (Instituto Nacional de Estadísticas, 2019a, p. 5), en el entendido que corresponden a ciudades o entidades urbanas pertenecientes a dos o más comunas.

⁴ A la fecha de la edición de este artículo, se encuentra en la Contraloría General de la República desde el 14 de febrero de 2019 para su toma de razón.

⁵ Para las dos últimas condiciones se analizan estándares morfológicos y funcionales establecidos en los artículos 6° y 7° del Decreto N°98.

⁶ Esta observación responde a que los periodos intercensales suelen ser de 10 años, aunque ya es sabido que el próximo censo de población y vivienda en Chile está siendo programado para que su levantamiento sea el año 2022 (Instituto Nacional de Estadísticas, 2020).

⁷ Equivalente a un radio de influencia de 16,1 kilómetros, y una densidad de población de 58 habitantes por kilómetro cuadrado, aproximadamente.

⁸ Debido a que algunos asentamientos cuentan sólo con límite urbano vigente, en algunos de estos casos no fue posible la identificación de la demarcación del límite urbano vigente, por falta de información cartográfica, descripción imprecisa de la demarcación del límite urbano o falta de antecedentes, situación ocurrida sólo en seis asentamientos urbanos de los 580 evaluados.

⁹ Al cierre de esta investigación, la información más reciente disponible al respecto correspondía al XVII Censo Nacional de Población y VI de Vivienda del año 2002, ya que el Censo 2017 fue abreviado y no consideró en su cuestionario preguntas relativas a los traslados diarios intercomunales.